

高等教育服务贸易

——对 GATS 相关内涵的述评

Jane Knight 著 罗高屏 译

原载：《无边界高等教育观察》2002 年第 8 期

引言

这份报告所研究的，是贸易自由化对高等教育服务的影响。报告特别强调的是服务贸易总协定（GATS）中有关无边界或跨国教育的相关规定。本文更关注的，不是一些现实的贸易问题，而是 GATS 对教育政策所做的相关规定。本报告面对的主要读者是英联邦国家的高等教育机构。

这份报告的宗旨是唤起人们对 GATS 和高等教育的关注。教育服务的贸易自由化问题是贸易谈判人员议事日程中高度关注的内容，但在高等教育的管理层及决策层的视野中，它只不过是刚刚出现的新事物而已。本报告努力的目标是：

- 把高等教育服务贸易摆上教育界人士的议事日程；
- 提供 GATS 的相关信息，并提高人们对其潜在的政策内涵的了解；
- 激励人们针对教育服务贸易的增长所带来的风险与机遇展开辩论与分析。

这份报告可能涉及高等教育服务中错综复杂的问题，更由于英联邦各成员国的情况参差不齐，因此，报告分析的深度与广度都是有限的。本文如能引起读者思考教育服务贸易的增长所带来的积极或消极的后果，并使读者参与讨论高等教育政策中与此有关的问题，则作者为《无边界高等教育观察》草拟这篇报告的初衷就得以实现了。

一、本报告的成因

在大多数国家中高等教育与成人教育的需求都在增长，一些职业教育的课程与非传统的教育传输模式的需求更是如此。造成这种需求增长的原因在于：知识经济的成长、终生学习运动的开展、以及人口结构方面的一些变动。由于财政预算有限，政府角色转换，以及市场经济与教育私有化的进一步强化，公立机构满足教育需求增长的能力正在遭受挑战。

与此同时，由于信息与通讯技术的创新，为高等教育的传送提供了多种可供选择的方式以及虚拟的方式。一些新的教育供应商，诸如企业大学、营利性办学机构、以及一些多媒体制作公司也应运而生。这些公立的、私立的、新型的、传统的教育供应商正在把教育方式的改革推向深入。他们使教育服务跨越国界以满足存在于其他国家中的需求。各种跨

越国界的教育传送方式，诸如海外分校、特许办学、联合办学等正在发展之中。结果，出现了一种令人激动的、然而也更加错综复杂的高等教育的状况。对此我们应当如何应对？

“对此应当如何应对？”这种自我拷问是很重要的。教育界的许多人士可能会提出说，高等教育的需求几年来一直在稳步增长，而几个世纪以来，学生学习的机动性、奖学金、教师及知识，一直都是高等教育的组成部分。这些都是事实。然而，这种状况正在发生改变。现在，不仅有更多的人正在从一个地方向另一个地方流动，而且，一些教学活动与教育供应商也在作跨国界的移动。经济的基本原因正在加紧驱动一大批国际的或跨境的提供教育服务的活动。这种商业的或利益的驱动成为当今的现实。它适用于私立的教育供应商，有时候，也适用于公立的教育机构。简而言之，无边界教育的商业因素正在增长。这也正是 GATS 努力的目标。因此，很重要的是，教育界人士必须意识到高等教育贸易自由化所带来的影响，同时采取步骤，使其对健全的高质量的教育制度所带来的效益极大化，而使其带来的危害极小化。

二、本报告的术语解释

“跨国教育”或“无边界教育”被用来描述学生、教师、知识及教学活动从一个国家向另一个国家的现实的、或虚拟的流动。这两个词概念上可能有一些差异，但经常可以交替使用。本文为便于讨论起见，用“无边界教育”来表述其传送范围的广远。许多案例中需要表述地域或管辖领域的重要性及相互之间的关联，这时候也会用到“跨国教育”这个词。

“国际化”一词表示高等教育机构在国与国之间发挥其教学、研究、服务功能的过程。使用这个词与国际活动的学术价值的联系更密切一些，而与国际经济动机的联系更疏远一些。事实上，近来已经有人杜撰了一个新词：“非营利性国际化”。人们用这个词来区别“国际教育”与“教育服务贸易”之间的差异。贸易的全球化被用来表述拆除壁垒，以促进教育服务跨国流动的增长。最后，本文中提到的“高等教育”表示中学以上的教育，是一种颁发专业证书或授予学位的教育级别。

三、有关本报告的几点说明

GATS 是一个什么样的组织？它为何会影响高等教育？本文向那些想要简要地了解此中道理的大学领导人、行政管理人员以及教学科研人员认真介绍了这方面的情况。当前，人们对 GATS 的影响所抱持的观点趋于两极化。批评的意见集中在它对政府的功能、教育的公益性质、高等教育的教学质量所带来的危害；而赞成的意见则突出表明：更多的服务贸易可以带来全新的教育传送体系及新兴的教育供应商，可吸纳更多的学员接受教育，并能带来经济的效益。我这份研究报告则试图折衷两方面的意见——既提出 GATS 给高等教育机构带来的风险，也提出它所面临的机遇。我的报告侧重阐述政策问题及相关的政策内

涵。GATS 中论述的市场规模、贸易活动本身、及 GATS 中的法律、技术问题，在研究报告中处于次重要的位置。教育服务贸易涉及世贸组织的所有成员国，这意味着 144 个国家将受 GATS 的约束。显然，协定对各国的影响是各不相同的。本研究报告的内容分为以下几个部分：

1、GATS 概论

第一部分将简要介绍 GATS 的架构、原则、及宗旨。从法律与技术上说，GATS 是一个复杂的贸易协定。因此，有关它的更多的信息，作者推荐读者去 GATS 的网站上浏览。其网址请查阅这份研究报告结尾的附录。

2、前一些国家所做出的承诺报告的第二部分阐述了部分国家达成的教育服务贸易自由化的承诺。其中包括作者对澳大利亚、新西兰以及美国所提交的几个谈判的议案的简约的分析。

3、贸易壁垒

GATS 的目标是要促进贸易。这就涉及消除或减少阻碍服务流动的一些行为。本文在第三部分中讨论几种被视为阻碍教育服务贸易的主要的贸易壁垒。

4、政策性内涵

这一部分集中讨论与高等教育服务贸易相关的一些政策问题。这些问题包括：政府对教育的作用、学生的入学、财政拨款、教育供应商的行为规范、教学质量保障以及知识产权问题。

5、今后的走向

一些国际管理机构与非政府组织正在采取行动以应对 GATS 所做出的规定。本文的最后部分着重介绍这类行动，并提醒读者注意 GATS 正式谈判中一些重要的时间安排与谈判行动的大体情况，以便教育界人士更加了解高等教育服务贸易中的机遇与风险。

（一）GATS 概论

人们很容易被 GATS 法律上及技术上的繁琐复杂弄得不知所措。第一章的目的主要为 GATS 这个组织作一个简洁明了的说明，同时就该协定中几个重要的、容易引发争议的条款进行评述。对那些熟悉 GATS 基本架构与原则的读者而言，他们可以略过前面四个部分对 GATS 背景资料的介绍，而集中精力研究本章的第 5 节，作者在这节中讨论了 GATS 中一些更容易引发争议的问题。

1、GATS 基本架构与目的

GATS 是第一个规范服务贸易的多边协议。此前的国际贸易协定只规范商品的贸易、而从未规范过服务贸易。GATS 是通过乌拉圭回合谈判并于 1995 年生效的国际协定。该协定由拥有 144 个成员国的世界贸易组织进行管理。世界贸易组织是处理国家之间贸易规则的、唯一的全球性的国际组织。它的核心就是由世界上大多数贸易国参与谈判、签约并由各国立法机构批准的一些世界贸易组织协定。GATS 是其中之一，它是可以付诸实行的一套法律规则。

GATS 的内容分为三大部分。第一部分是一个总纲，其中包括总则和一些其他的规则；

第二部分是成员国对外商进入本国服务贸易市场的具体的承诺减让表；第三部分包括一些附件，内容包括：对列于各国承诺的减让表中的有关服务部门做出具体的限制，本文稍后部分还将对此作更详细的论述。其最根本的问题是，人们必须明白：哪些教育服务将受 GATS 的约束？协定中所提到的“高等教育服务”的涵义究竟是指什么意思？

2、服务贸易的模式

GATS 规定了服务贸易的四种方式，即大家通常所说的“供应模式”。这四种模式适用于 GATS 所规定的所有服务部门。表 1 给出了每种模式的一般定义，它适用于教育部门。表中还注明相应的市场供应和需求的规模。大家应注意的一个重要现象是，“无边界教育”的提法出现在所有这四种供应模式的说明之中。

表 1 服务供应模式

GATS 所规定的 服务供应模式	说明	高等教育中的事例	市场的规模/潜力
跨境交付	提供某项服务，该服务跨越了国境（其中，未必要求消费者有实质性的流动）	--远程教育 --在线学习 --虚拟大学	--当前市场相对较小 --通过新兴信息通讯技术、特别是因特网的使用，可以预见存在着巨大的市场潜力
国外消费	提供某项服务，该服务涉及到消费者流向服务供应商所在的国家	学生到该国参加学习	--占据当前全球教育服务贸易的最大份额
商业存在	为了提供服务，服务供应商在他国建立、或已经拥有的商业机构	与当地机构商定的 --当地分校或卫星校园 --联合办学 --特许办学	--兴趣在上升，将来的成长有很大潜力 --有迹象显示将制定针对这方面外商投资的国际规则，因而是最具争议的项目
自然人流动	人员向他国流动，在临时的据点提供服务	在海外工作的教授、教师、研究人员	--是潜在的强大市场，将强调专业人员的流动

3、教育服务的类别

教育服务贸易被分成五个类别或次一级的服务部门，他们是以联合国主要产品分类（CPC）办法为基础划分出来的，表 2 中有相关的说明。表中的“高等教育”，“成人教育”，“其他教育”等三个类别与我这份研究报告的关系最为密切。本文前面所提到的四种服务模式适用于表 2 中的每一个类别。

表 2 教育服务分类体系

教育服务类别	每一类别所包含的教育活动	注意事项
初级教育 (CPC 921)	--学前教育及其他初级教育服务 --不包括照看小孩服务	
中等教育 (CPC 922)	--普通高级中学 --中等技术或职业教育 --还包括残疾人技术或职业教育服务	
高等教育 (CPC 923)	--中等以上技术或职业教育服务 --大学或相当于大学层次的教育服务	--教育类型 (例如: 商科, 文科, 理工科) --所有中学以上的培训或教学服务有可能都包含在内
成人教育 (CPC 924)	--包括正常教育体制之外的成人教育	--有必要进一步明确其定义
其他教育 (CPC 929)	--没有划入其他类别的所有教育服务 --与娱乐活动有关的教育服务不在此限	--有必要澄清、区分与其他类别的差异, 或重新归类 --例如, 是否将教育与语言考试服务、招生服务、教学质量评估等包含在内?

表 3 关键性条款与规则

GATS 关键性条款与规则	说明	应用	有争论的问题
涵 盖 范 畴	一切国际服务贸易都被归纳为 12 种不同的服务部门. (例如: 教育, 运输, 金融, 旅游, 医疗卫生, 建筑等)	可应用于所有服务方式, 但以下二项不在此限: 1、政府履行职权所提供的服务, 2、空中交通的权利	主要的争论在于, “政府履行职权所提供的服务” 一词的具体含意
措 施	与贸易有关的国家、地区或当地政府的所有法律、法规及惯例	可应用于所有服务部门的普通条款	
普通的、或无条件的义务	GATS 规定的 4 项无条件义务 ••••最惠国 (MFN) 待遇 •透明度 •争端解决机制 •专利权	可应用于所有服务部门, 不论其是否列入有关国家的承诺的减让表	必须关注最惠国 (MFN) 待遇的有关条款
最惠国待遇	要求对所有外国贸易伙伴自始至终一视同仁 最惠国待遇意为对所有贸易伙伴平等相待。按 GATS 规定, 当一国的某一部门允许他国参与竞争, 则该部门中平等竞争的机会应对 WTO 的全体成员开放。这项规定也适用于相互排斥的待遇。 例如, 当某一外国供应商在 A 国设立分校, 那么, A 国应允许 WTO 的全体成员享有相同的机会/待遇。或者, 如 A 国不准 B 国提供某一特定服务, 那么, WTO 的其他所有成员均被拒绝提供该项服务。	某一国家即使不曾向他国承诺具体的市场准入, 也可以适用最惠国待遇条款。 允许给予 10 年时间的豁免期	对于业已从事教育服务贸易及/或给予他国教育供应商市场准入的国家, 最惠国待遇条款已有相关规定。 最惠国待遇并非国民待遇

有条件的义务	各国承诺的减让表中附有以下有 条件的义务： --市场准入 --国民待遇	仅可应用于各国承诺的 减让表中所列的承诺项 目 由各国自行决定义务的 程度与范畴	赞同 GATS 的人相 信，这两项义务会 使国家的国民教育 目标受到保护
国民待遇	要求国内外供应商享有相同待遇 一旦允许外国供应商在国内提供 服务，就应当取消国内外供应商的 待遇差别	仅可应用于已做出具体 承诺的国家 允许豁免	批评 GATS 的人相 信，这项义务将有 可能使教育的“公 益”性质受到损害
市场准入	意味着允许外国供应商进入某些 服务部门 在 GATS 中提出了市场准入的 6 种 限制，市场准入可能会遭遇这 6 种 中的 1 种或多种限制，	每个部门市场准入的限 制由各国决定	
渐进式的自由化	GATS 在协议中制定了一个议事日 程，其中表明，每一个谈判回合都 将使服务贸易的自由化更进一步。 这就意味着有更多的服务部门将 受到 GATS 的约束，并且，更多的 贸易限制将被拆除。	可应用于所有服务部门， 其中包括教育部门。	
“自下而上”与“自 上而下”的途径	“自下而上”的办法是指各国在其 承诺中对每个部门的类型与开放 范围都给出规定。 “自上而下”的办法是指一些主要 的规则、义务及渐进式的自由化日 程安排，它对各国解除贸易限制所 施加的压力逐渐加大。		怀疑论者认为，“自 上而下”的办法， 对于解除贸易限制 所具有的重要性与 影响力将会逐渐增 大。

批评这套分类方法的人士确信：这套分类法并未反映当今的现实。当前存在非传统的、民营的教育机构，并且，好几种利用新技术的教育传输方式已投入实际应用。然而，一些国家可以在联合国主要产品分类表之外再附加本国的资质标准或补充条件。因此，从原则上说，他们的所作所为并不受上表的限制。

4、GATS 中的关键性条款与规则

GATS 的总纲中包含了所有服务贸易都适用的一些普通义务，不论成员国是否就此做出过特定的承诺。这些义务被称为无条件的义务。这一节所要讨论的最重要的内容是最惠国（MFN）待遇条款。

世贸组织的每个成员国都在其本国承诺的减让表中列出了它允许外商进入的服务领域。在挑选哪一个或哪几个准备让外商进入的服务领域之外，各国都规定市场准入的级别及政府准备给予何种程度的国民待遇，以此给自己的承诺设定一个限度。以下这个表格列出了 GATS 的一些关键性条款并作了简短的注释。

5、与高等教育相关的问题与争议

由于各成员国可以自行决定哪些部门将接受 GATS 规则的约束,因此,GATS 被认为是一个各国自愿参加的协定。各国可事先准备其本国承诺的减让表的内容,并通过各轮谈判回合提出各方的需求与供给,最后才决定国内服务市场的开放事宜。但是,协定的某些内容,尤其是它所制定的渐进式自由化议事日程及本节所阐述的其他问题,令人对 GATS 的“自愿参加”的实质产生怀疑。

(1) 哪些教育服务为 GATS 所涵盖、哪些教育服务不为 GATS 所涵盖?

也许,协定中最具争议的、并且最招人非议的,是第 13 条规定的内容。该条款就哪些教育服务为 GATS 所涵盖、哪些教育服务不为 GATS 所涵盖的问题做出了规定。

根据 WTO 的有关规定,其涉及服务贸易的所有条款均被认为适用于 GATS,唯有政府履行职权而提供的服务不在此限。但是,“政府履行职权”是什么含义?赞同 GATS 的人们认为,教育是由政府设立并提供的服务,因此不应列入 GATS 约束的范围;怀疑论者质疑这一说明过于宽泛,因而要求进行更细致的分析。协定的条文写道:“政府履行职权”的意思是,提供的这种服务是在“非商业的基础”之上,并且,与其他供应商“不在竞争之中”。这样,又引出一些后续的问题——“非商业的基础”与“不在竞争之中”是什么含义?这是与 GATS 所管辖的服务领域相关的、诸多问题中最重要的一个问题。

批评 GATS 与教育服务贸易的人认为,按照对“非商业的基础”与“不在竞争之中”所作的广义上的解释,公立机构/政府部门等服务供应方事实上不在 GATS 的约束范围之内。在某些国家的高等教育体制之中,私立与公立两种体制交织在一起;而在有些国家中,公立机构的股份有相当一大部分为私营机构所有;此外,还有一种复杂的情形是,一些教育出口国的公立教育机构,当其跨越国境向进口国传输教育服务时,往往被归纳为民营的/商业的机构。因此,人们有必要质询:高等教育服务贸易中“非商业”的真实含义是什么?

“不在竞争之中”一词在 GATS 的条文中不见有任何附加条件或限定性说明。这就为人们对该词意义的争论火上添油。例如,当非政府供应商(民营的、非营利或非商业机构)输出服务时,他们是否被认定为与政府供应商“在竞争之中”?在这种情况下,仅仅由于非政府的供应商的存在,公立机构就可能被认定为“在竞争之中”。输出教育服务的方式方法是否会对“在竞争之中”这一术语的概念构成影响或限制?这一术语是否涵盖采用类似服务输出方法的教育贸易?此外,当公立机构在教室中采用传统的“面对面”的教学方式时,它是不是有可能被视为与提供在线学习方式的营利性的国外供应商进行竞争?

许多需要澄清的问题迄今还没有得出答案。支持 GATS 的人强调:教育在很大程度上是政府的一项功能,而且 GATS 并非要替代公共教育制度及政府调整、满足国内政策目标的权利。鉴于对政府职权的意义所作的狭义的说明,以及对“不在竞争之中”和“非商业基础”的意义所作的广义的说明,保护公共服务的问题总体上非常不确定并有潜在的风险,所以许多人对此表示关切。显然,高等教育与成人教育等“政府履行职权的服务”不受 GATS 约束这一问题,应列入围绕协定可能带来的风险与机遇所进行的前期与中期辩论的议题之中。

(2) 渐进式自由化原则的含义是什么?

GATS 不是中立的协定,它的目标是促进、执行服务贸易自由化的进程。渐进式自由化

的过程涉及两方面的内容：（1）使它所涵盖的服务部门越来越多；（2）使阻碍贸易增长的措施的数量与程度越来越小。因此，尽管各国有权决定自己的承诺项目，但是，各轮谈判回合都希望各国在其承诺的减让表中多添加一些服务部门或次一级部门，并就进一步清除各国为市场准入和国民待遇所设定的限制开展谈判。

GATS的用意在于为服务贸易提供更多的机遇与便利。因此，对教育服务进出口贸易不感兴趣的國家，可能将经受更大的为外国供应商开放市场的压力。GATS是一项新的举措，现在要预言它所带来的机遇与风险还为时过早。

（3）进行跨部门谈判的内涵是什么？

在谈判过程中的“需求/供给”阶段，将会就市场准入与国民待遇的承诺问题进行一些双边谈判。这个阶段的要点是：要求进入他国市场的部门未必与他国力争进入本国市场的部门相一致。因此，A国可能会要求B国加大运输服务市场的开放程度，而A国的回应则可能要求进入B国的教育服务市场。这取决于各国愿意在哪些方面做出妥协、以接纳外商进入本国市场。这一情况适用于所有部门。对于尚未承诺开放其教育服务市场的国家，不论其是发达国家还是发展中国家，都会考虑到这么一个问题，即：在跨部门的谈判中，其本国的教育部门可能最容易受到伤害。因此，这一问题可能是他们最为关注的问题。

这些问题与协定本身的机制与合法性有关。每一方提出一些需要进一步澄清与分析的问题，所有这些澄清与分析又更加集中地刺激人们对这类事项投以更多的关注。

GATS还有其他一些方面的问题。诸如争端解决机制、补贴、垄断性经营。所有这些问题都存在争议，适用于各个部门，需要更深入的研究。协定第6条第4款阐述了从业资格及程序、技术标准、与营业执照相关的一些要求。该条款可能含有与教育密切相关的重要内涵，这些规定需要进一步澄清。必须记住：GATS是一项未经实践检验的协定，针对一些主要规则与义务的问题所作的说明还存在若干含混不清的认识。关贸总协定用了好多年时间才消除各种矛盾，这种情况可能也将在GATS中重现。贸易专家与律师需要探讨协定本身的技术与法律方面的问题。与此同时，教育界人士有必要研究该协定将如何能应用于教育事业、以及它将为教育带来什么样的影响。

（二）对教育服务贸易所做的承诺

1、国家承诺的范畴

在承诺开放的部门之中，教育是最次要的部门之一。此中缘故不甚明了，这或许是由于各国需要在以下二者之间找到一个平衡点：既要处理国内教育优先发展的项目，又要寻求开展教育服务贸易的更加自由的途径。或者还可以联系到当前的现实，即：在一些主要的双边协定中，教育通常处于非常不重要的位置。不管对还是错，GATS也同样将教育排在最不重要的位置上。

世界贸易组织144个成员国中只有44个国家对教育贸易做出过承诺，其中仅有21个国家在其承诺的减让表包括了高等教育。有意思的是，刚果，莱索托，牙买加，塞拉利昂这几个国家对高等教育作了完全无条件的承诺，这或许是为了鼓励外国供应商帮助发展其

国内的教育制度。在澳大利亚承诺的减让表中，高等教育的范围涵盖了私立的第三级别（即高级）的教育服务，其中包括大学层次的教育。欧盟在其承诺的减让表中列入了高等教育，但对“海外消费”除外的所有贸易模式都清楚地设定限制。这里的“海外消费”通常是指“缴费的海外学生”。前面谈到的在其承诺的减让表中包含了高等教育的 21 个国家中只有 3 个国家（美国，新西兰， 澳大利亚）业已提交了他们的谈判议题， 议题中概述了他们的兴趣与相关问题。本文的下一个节将提供这三个谈判议题关键内容的摘要。

2、对谈判议题的分析

表 4 的目的是将以上三个国家确定的若干关键问题做出比较。有意思的是，这三个国家都把政府视为教育服务的资助方、管理方及供应方。对照表中所罗列的教育服务贸易自由化的原理与好处，可以看出他们观点的差异、并引发一些重大问题的争议。。

表 4：谈判议题要点

	澳大利亚	新西兰	美国
政府的作用	--政府的职能之一就是资助、 输送并管理高等教育，这项职能由政府独立完成或由政府与其他个人、非政府组织及民营教育机构共同完成。 --政府必须保留其决定资助、 调整本国教育政策/措施的教育主权	--教育服务领域的国际贸易可以充实、支持国家的教育政策目标（例如，可减少本应由政府投资的基础设施建设，从而为教育政策规定的其他项目腾出资金） --削减贸易壁垒不等于侵蚀核心的公立教育体制与教育标准	--保留政府的管理权以实现本国的政策目标，这一原则理应得到尊重 --在教育服务部门，政府将继续发挥服务供应商的重要作用 --“教育在很大程度上是政府的一项功能，我们追求的不是取消公立教育制度，而是要成为公立教育制度的补充”
贸易自由化的理由/目的	--使各国的个体人员都能享受更大范围的、有更多选择的教育服务	--教育在经济与社会发展中是一个重要角色 在新西兰，教育在服务贸易出口中占全国第四位，教育事业的创汇数额占全国第 15 位	--通过培训帮助学员提升知识与技能，同时尊重各国管治本国公立教育的权利
贸易自由化的好处	--使人们得到更多更好的教育，否则，有些人在国内无法获得这些教育机会 --允许学生流动等竞争性的措施将使所有学生受益	--通过以下活动，可以增加私营、国营教育机构以及成员国国民经济收入，此外，还将使个人、机构和社会都受益：	--这些服务是不断增长的、 国际商务的组成部分。它可以充实公办教育制度，并有利于 “技术经济” 向世界各国的扩散

	--能有效地鼓励贸易自由化和学生的自由流动	-学术交流; -增加各种文化联系; -技术转让; -增加各成员国之间的往来	--这些好处的累积有助于开发更有效率的劳动力,提升各国在全球经济中的竞争力排名
公立/私立的结合		由于教育的“公益”性质得到公认并由于政府对教育事业的高度参与,因此它是最少做出承诺的服务部门之一	--私立与公立共存并以公立教育为主导 --民营教育与培训将作为公立教育制度的一种补充、而不是一种替代

(1) 政府的作用

很显然，上述三个国家的谈判议案都承认政府在高等教育中发挥主要作用。或许，围绕公共服务是否在 GATS 约束范围之内这一问题上的争论，促成了他们在谈判议案中明确承认政府的作用。这一表述使有些人感到安慰，一些人的不满情绪也得到了平息。而另一些人则更加关注议案条文中对政府在高等教育中的作用的提法，以及它对制定国内政策目标所具有的潜在的侵蚀。

有些国家把教育的管理权下放到省或州一级的政府机构。一些民营的教育机构虽然名义上归政府管理，却有可能根本不受政府的治理与约束。这种情况更进一步地表明，当确定哪些部门可不受 GATS 约束的时候所涉及的因素相当复杂；同时也表明，GATS 对各个国家的影响有着相当大的差异。

(2) 教育服务贸易自由化的理由与好处

各国要求进一步实行教育服务贸易自由化的理由是各不相同的。澳大利亚强调可以接纳更多学生受教育，新西兰认为对经济与社会都有利，而美国则侧重于为新知识、新技术创造的机遇。好处与理由是密切相关的。澳大利亚相信，在更多的教育服务贸易中开展的竞争必然让学生享有自由流动的权利。新西兰强调，通过学术交流、增加各种文化联系、技术转让、增加各成员国之间的往来等措施，可以增加私营、国营教育机构以及成员国的国民经济收入；此外，还将有利于个人、机构、社会的发展。美国则突出表明其有利于技术经济向世界各国的扩散、并可提升各国的竞争力。三个谈判议案中对经济利益的强调不足为奇，但是，值得注意的是，三国议案中提到的对于个人、机构、社区所具有的社会价值与学术价值尚未经受全面的检验。要理解并分析这些理由与好处，还有很多工作要做，因为，这将使各国对于教育服务进出口的前瞻景象更加清晰。当然，人们可以从可预期的结果或不可预期的结果方面来看待种种期望。在制定今后的发展政策时，如能更清楚地了解

今后可能出现的事实，那将有助于趋利避害。同时，留意那些“并非想要的后果”也是非常重要的。

(3) 公办与民办的结合

上述谈判议案中的条文都明确地或委婉地提到在高等教育与成人教育中实行公办与民办相结合的服务。有趣的是，新西兰提出：由于教育的“公益”性质得到公认，并由于政府对教育事业的高度参与，因此教育是被最少做出承诺的服务部门之一。而美国在表述“私立与公立共存并以公立教育为主导”的时候还提到：民营教育将继续作为公立教育制度的一种补充、而不是替代。对于这类表述存在着各种各样不同的反应。在混合的教育制度之中，尤其是在各种公私混合制度所存在的各不相同的个性与特色的情况下，GATS 将如何平衡它的影响？对此也存在着大量的不确定因素。

(4) 必须进行更深入的分析

对于推动对高等教育承诺的因素、或对于对高等教育缺少承诺的做法做进一步的分析是必要的。各国的政策目标各不相同，从而对于教育服务贸易的宗旨与期盼也不一致。因此，对于承诺的数量与实质存在着好几种不同的观点。

例如，以消费者为指向的理由就有好几种说法：一是认为应为消费者提供更多的机会；二是认为应规定适当的准入水平和质量，以使消费者的利益得到保护。一些国家进行高等教育服务贸易的经济上的理由是可以理解的。出口国将其作为增加经济收入的一个途径；而进口国则将其作为吸引外商在教育方面进行额外投资的手段。在另一些人眼里，这类经济上的理由对教育的社会目标、甚至对科学研究与学术成就，都可能构成破坏。围绕增加教育服务贸易的理由和好处这个问题，存在着正反两方面的意见。两方面都能援用大量的问题来证明自己的观点。对此，各国之间、同一国家内部、当然也在各教育团体之间，都存在不同的看法。因此，有必要进行更加深入的辩论与分析、以便能充分掌握各种信息。这样才能了解贸易自由化之所以能、或者不能吸引某些国家的原因所在，并且也才能了解该贸易协定是如何帮助或损害人们为实现国家目标与全球利益所作的努力。

(5) 发展中国家的利益

与增加贸易伴随而来的利益与风险是很清楚的，因此，必需倾听发展中国家的声音。不要削弱它们为发展和增强高等教育所作的努力。然而，发展中国家的声音与利益也是各不相同的。外国教育供应商将使更多人享受到高等教育与成人教育，还会增加对教育基础设施的投资。谈判议案中的这些条文内容对有些国家具有诱惑力，而另一些国家则担忧外国教育供应商可能会占主导地位，并使本国的教育制度与文化事业遭人盘剥。实行教育服务贸易自由化使谁得利、或者成本有多高，这些都是关键性的问题。

教学质量的保障与高等教育的认证是诸多争论的核心。发放教育许可证、进行高等教育认证、教学资质认定、以及保障教学质量的机构，这些问题对所有国家——无论是教育服务的进口国或出口国——都是相当重要的。有些发展中国家担心自己是否有能力成立这种机构来推动贸易自由化并增加跨境交付的教育服务。

GATS 是许多鼓励更多的专业人员流动的因素与手段之一。虽然这一协定关注的只是劳动力的暂时流动，但它也会导致并方便一些永久性的移民活动。协定中有关增加教师与科

研人员流动的规定尤其与发展中国家的利益攸关：如果高素质的专业人员与研究生被吸引到其它国家去谋职了，这对教育体制的改善将构成重大挑战。

归根到底，GATS 对发展中国家的影响就是这么一个根本性的问题，即他们是否有能力有效地参与（融入）全球贸易体系并成为世界贸易组织的平等成员国。人们对这些贸易规则的潜在的后果抱有强烈的感受，认为它不会缩小发达国家与发展中国家之间的差距，反倒可能使穷国愈穷。一方面指望穷国取消贸易壁垒，另一方面富国则仍对某些商品保留贸易壁垒，正是这种为人所察觉的不公使得一些发展中国家对 GATS 的总体影响做出了强烈的反应。

（三）贸易壁垒

识别高等教育服务贸易的壁垒是很重要的，因为 GATS 只所以存在的理由正是要取消这些壁垒。有些壁垒适用于所有部门，另有一些壁垒只适用于教育服务部门。以下两个节中列出了一些普通的贸易壁垒，同时还列出与四种教育贸易模式最有关联的一些贸易壁垒。用以识别这些贸易壁垒的资料来源有：上述三个谈判议案、一些非政府组织的报告、一些政府间合作组织的报告、以及世界贸易组织自己做出的一些报告。这是汇集了各种可觉察的贸易壁垒的资料汇编，但不是最重要的贸易壁垒清单。至于哪些壁垒算是最严重的壁垒，对此还并没有协约或一致的意见，因为人们都是基于自身的利益去看待这些壁垒的。所以，列出这个清单的目的就是把各项内容罗列出来而已。人们要留意，哪些项目从出口国看来是贸易壁垒，而哪些项目从进口国看来才算是贸易壁垒。最后，还须牢记一条很重要的道理：其中有些项目，在某些国家看来是贸易壁垒，而在另一些国家看来却是教育制度中必不可少的东西。

1、一般贸易壁垒

下面所列的一般贸易壁垒中的大多数是根据出口国的观点而列出的，并且，其着眼点侧重于第一种与第三种服务供应模式。

- 政府的管理、政策、及财政资金调拨组织等缺乏透明度
- 国内法律法规的管理方式不公平
- 不按明朗、透明的方式告知政府补贴情况
- 当报批的项目遭到政府的长期延误、或政府不予批准时，没有给出适当的理由，并没有告知申请人必须补办哪些手续方能获得批准
- 对国外教育供应商实行税收待遇的歧视
- 国外合作方所享受的待遇低于国内其他机构

2、通过服务供应模式而设的贸易壁垒

表 5 通过服务供应模式而设的贸易壁垒

服务的交付模式	相应的贸易壁垒
1. 跨境交付 例如： --在线教育的远程传送 --虚拟大学	--对教材的电子传送进行不恰当的管制 --要求检测跨境交付服务供应商的经济需求 --很少有机会成为合格的学位授予机构 --要求有当地的合作人 --不允许当事一方在自愿的基础上与当地或外地机构进行合作或退出合作 --发放营业许可时征收过高的费用/税收，或收取特许费 --针对利用因特网传送教育服务，从电子技术上或法律上设立新的贸易壁垒 --对教育资料的使用或进口实行管制
2. 境外消费 例如： --学生到他国学校学习	--规定发放签证的条件与费用 --对外币与外汇的规定要求 --承认某一国家的资质比其他国家优先 --对某个机构的国际学生人数或国际学生的总数设定限额 --对学习期间的就业进行管制 --对某一国家实行与其他国家不同的新的资质认定条件
3. 商业存在 例如： --海外分校或卫星校园 --特许办学 --缔结校际友好关系联合办学	--无法取得国家授予的合格执照 --限制某些教育供应商的直接投资额（规定最高股份的上限） --对国籍的要求 --限制补充外籍教师的名额 --国家垄断 --对当地机构进行高额补贴 --难以取得设立办事机构的批准 --对这类服务的供应商进行经济需求检测 --禁止外国实体提供的高等教育，成人教育及培训服务 --要求与当地机构合作的有关规定 --当事一方难以获准在自愿的基础上与当地或外地机构进行合作或退出合作 --对国外教育供应商实行税收歧视 --国外合作方所享受的待遇低于其他国内机构 --对发放营业许可征收过多的费用/税收，或收取特许费 --管理合作办学的规章制度
4. 自然人流动 例如： 教师去其他国家上课	--移民的条件限制 --国籍或居留期的限制 --要求检测有关需求 --对文凭的承认 --规定过高的雇用当地雇员必须达到的最低比例 --有关人员难于获准进出国境 --对临时性员工人数的限制 --对外商汇回国内的利润收取过高的费用，或对兑换货币征税过高 --管理雇员的规章制度 --限制使用、或限制进口教师或研究人员使用的教学用品

当然，上表列出的内容有许多并不新鲜、也并非专门适用于 GATS 的贸易壁垒，它们已经影响到跨境教育服务的流动。然而，值得注意的是，在某些人看来，这些贸易壁垒应属务必保持的公办教育制度的关键要素，而另一些人则视其为贸易的壁垒。

上述表 5 所列的某些壁垒影响了国际化的积极性。换言之，那些做法并无经济的或创收的动机。举例来说，对应于第二、第四种传输模式中的许多贸易壁垒阻碍了为学术交流

与科学研究而进行的学生、教师的流动。

在一些国家所承诺的减让表中，可能有针对性市场准入与国民待遇而列出的具体限制，注意这一点是很重要的。这些限制属于一种贸易壁垒而且必须遵守。例如：墨西哥制定的电讯法对国家卫星及卫星天线的使用作了限制，这就对跨境交付的教育服务构成潜在的影响。很难预见今后还会有哪些壁垒，特别在技术方面的做法，可被用来控制跨境交付的电子化教育服务的流动。比如，针对跨境的在线教育，安装电子屏障的能力很有可能成为主要的反制手段。

最后还必须提到的是，尚未对高等教育服务贸易做出任何正式承诺的那些国家目前正在逐步减缓实行上表所列的某些贸易壁垒。有一个实例可以用来说明这个问题：现在有更多的国家正在改变原有的签证与雇佣方面的条件限制，以便吸引更多的国际学生来他们国家学习。尽管有 GATS 的存在，这种情况还是在发生。

（四）政策性的争议与存在的问题

既然明白加强贸易自由化的眼前利益与压力，那么，高等教育部门应该关注哪些政策涵义呢？

审议政策涵义是一项颇具挑战性的任务，因为贸易自由化的影响与高等教育的其他一些争议与趋势彼此牢固地交织在一起。这些趋势包括：

- 在国内及跨境的教学项目中越来越多地应用通讯信息技术
- 在国内或国际上从事营利性高等教育的民营实体的数量越来越多
- 公办（或民办）院校中的学生所面临的学费和其他各种费用越来越高
- 公立教育的提供者必须寻求其他的资金来源，这就意味着有时候要从事一些创收活动或向民营部门争取资金支持
- 政府要有向不断增长的高等教育和成人教育需求注入资金的能力

当前，这些趋势存在于发达国家，而且在某种程度上也存在于发展中国家。GATS 现有的规则与这些趋势有什么联系呢？由于 GATS 有可能导致电化教学与远程教学应用范围的扩大，并且它还有助于教育的商业化与市场化，因此，责任不在于现有的或行将出现的诸如此类的各种趋势。支持扩大教育服务贸易的人可能会称赞 GATS 现有的规则使这些趋势及其他各种机会的利益极大化。另一方面，持批评意见的人则强调增加贸易所带来的风险，他们相信，这将导致产生更多的营利性教育供应商，会出现更多的、存在质量问题的教学项目，并使教育更多地趋于市场导向。而所有这一切都被视为是对传统的高等教育的“公益”取向的挑战。然而，贸易自由化对教育的影响是不能被定位在一种“非此即彼”的问答之上的；它是一系列多层次的、复杂的问题。

1、政府的作用

政府角色的转换是一个颇具争议性的话题。首先，总体上可以说，全球化与新兴的公共管理对政府与国家的角色正构成挑战。越来越强大的贸易自由化运动还仅是另一个因素。政府在教育方面的职能通常是投资、管理、监督、以及交付高等教育服务；或者，最起码

政府会指定某些机构来履行这些职能。在以公立教育制度占主导地位的国家或者公立与私立教育制度并存的国家中，政府的作用都是这样的。随着不断增加的外国教育服务供应商跨境交付教育模式的到来，导致了以下问题的增加，所有这些问题都对国家的角色构成冲击：

- 为外国教育供应商发放营业执照及对其实行管理的程序
- 进出口教育服务的教学质量保障及其高等教育认证
- 投资协议，包括用于办学的拨款、贷款、津贴、及奖学金
- 资格认定与学分转换体系

上面这些问题在以下各节中还会作详细的讨论，但是，作为教育供应商的政府职能有必要得到考查这种观念却必须思考。由于公共服务需求的不断增长与财力的限制，政府被迫审议服务支付的优先权与选择权。在高等教育领域，发生了一些新的进展。这就促进了许多新的进展，其中包括：

- 某些筹措发展资金的方案增加了学生的经济负担
- 迫使公立机构通过国内外创业或商业活动来寻求其他的或额外的资金来源
- 各个办学机构都希望从政府的规定中获取更多的自主权
- 允许一些新兴的教育供应商（包括非营利性的与营利性的）提供一些具体的教育与培训项目

当/如果出现下列情况时，上述各项新的进展进一步复杂化了：（1）外国的公立或私立教育供应商有意进入国内市场；（2）如果有意在其他国家寻求教育服务贸易市场的国内公立教育机构增多了。这些情况共同要求政府在发挥其在高等教育的规制中的作用时，必须对增长了的教育对外服务贸易的影响采取一个长期的、宏观的观点。

2、学生的准入问题

如何确保更多的公民享有高等教育机会，很多政府与公立教育机构都感到责任重大。国内高等教育或成人教育的需求稳步增长，其增长势头通常超出国家的供应能力。这一现象，即便不说在大多数国家中，至少可以说，在许多国家中，都是一个挑战性的问题。这也是学生向往赴他国接受教育的机会以及一些办学机构准备提供跨境教育服务的又一个原因。

当不断加强的贸易自由化导致跨境教育服务到来的时候，学生的准入（跨境入学）问题就变得复杂起来。主张自由贸易的人强调，将有更多的消费者或学生可以享受到国内外的更大范围的教育机会。而不支持自由贸易的人则相信，学生的准入其实将会受到更多的限制。因为教育的服务贸易将使教育商业化，各种费用会逐步上升，还可能导致“双重制度”的出现。因此，持批评态度的人们认为，教育服务贸易将对教育的“公益”属性构成威胁。

这就引出一个问题：政府在提供高等教育机会方面的能力如何，它将在此中担当什么样的角色。举例来说，当教育被视为一种社会功能时，那些民营的或外国的教育供应商能否帮助实现这种社会功能？如果能帮助实现这种功能，那么，按 GATS 所规定的国民待遇义务，国外营利性的教育供应商是否有资格像公立教育机构那样，享受相同的财政拨款、补贴及税收优惠？这是否又可以反过来说，由于政府资金发放到数目更多的机构，从而可能以减少了对公立大学现有的财政支持？不同教育模式已经存在、并且必须存在，以便对各个不同国家的教育需求、教育资源以及资源的优先配置等问题做出反应。

3、教育资金的来源

许多与市场准入相关的问题与争论也可套用到教育的资金来源问题上来。有些政府机构已经减少对高等教育的财政预算，有些政府至少缺乏为解决高等教育需求而下拨资金的政治意愿。教育服务方面的国际贸易能为高等教育带来什么？是带来政府预算之外的其他资金来源，还是引来一些新的教育供应商？或者，因为 GATS 已有诸如最惠国待遇与国民待遇等义务等规定，它是否意味着：公共教育资金因为要分发给较先前是否将面临一个“僧多粥少”的局面，无法兼顾好国内和国外的教育提供方。此外，他国教育供应商的存在是不是向政府发送的一个信号，使他们认为可以削减高等教育与成人教育的公共资金，并从而波及国内公立的教育机构？就市场准入与资金运作而言，国际教育贸易是否有利于那些出口能力发达的国家，而不利其他的欠发达国家？再者，就教育的资金、公/民办体制、高等教育的教与学以及科研活动等问题而言，来自教育服务贸易更加自由化的影响可能是一把“双刃剑”。

4、对外国或跨境的教育供应商的监管

正如已经注意到的那样，各国需要建立一套监管的架构来管理各种教育供应商及新出现的跨境交付模式。随着国际贸易的增长，建立这样一套监管架构变得更为紧迫。有些国家为此制定了更为宽泛的政策，它涉及为外国或私立（营利性与非营利性）教育供应商发放许可证、对其进行管理与监督，以保障实现国家的政策目标，使大众的利益得到保护。这项政策也可能涉及政府与公众的观念的转变——一方面高等教育依然保留其“公益”的属性，另一方面，公立与私立的教育机构都能履行这种“公益”的社会功能。反过来，这种政策将使教育供应商的竞争更加剧烈，而使受教育者对教育服务普遍地感到迷茫。这样一来，一个有凝聚力的、综合性的监管架构就该应运而生，以服务于国民利益、保护不同的利益相关者——特别是学生的利益。

如何使一个国家的监管框架与更大范围的国际大框架和谐共处、或成为国际大框架的一个组成部分？要实现这个目标还有很多工作要做。不断增长的自由贸易以及国家之间的相互联系与相互依存，将促使各国的监管框架更趋于一致。而国家监管框架与国际大框架的一致又如何能切实加强而不是削弱国家的监管功能与政策功能呢？很显然，这种趋同化对国家的监管框架来说，风险与机遇是并存的；而对国际大框架而言则是零风险。

5、学分的承认与可转换性

新出现的教育服务供应商、教育交付的新模式、跨境教育服务的新创举、学生流动性的新标准、高等教育贸易的新机遇，所有这一切，将给教学资格认证与学分转换带来更大的混乱。这并不是一个新问题。并非 GATS 使得混乱增加，但正是 GATS 增加了这些问题的复杂性，并使问题的解决更为紧迫。教学资格与学分转换的国家认证与国际认证已经成为大量工作的一个主题。《欧洲相互承认高等教育学位证书的里斯本条约》、《欧洲学分转换制度》、和《亚太地区大学流动计划》都是很好的区域性创举的范例，它们可能会催生出更加国际化的解决方案。

6、质量保障与认证

不断增长的跨境交付的教育贸易以及贸易协定中的一整套法律法规与法律义务，敦促人们关注如教育服务供应商的质量保障与资质认证问题。当务之急不仅仅要建立一套国家的机制来处置一些新出现的、或外来的教育服务供应商教学项目的质量保障及其从事高等

教育的资质认证问题,此外,还有一个同等重要的问题,即:开发出一套国际通用的机制,来处理质量保障及高等教育认证问题。

人们正在增长一种意识:在世界各地进行的跨境交付的教育服务贸易中,国家的教学质量保障体系正遭受错综复杂的国际教育环境的挑战。在某些地方,人们在越来越强烈地意识到这个问题的同时,可能又不接受或不同意以下观点:为了保障教学质量及高等教育认证的权威,调整国内政策,使之与国际上的一些做法相互协调是有必要的。当务之急是教育界的专家应当讨论并拟定出合适的国内与国际上的管理机制,而不要把这类问题留待构思贸易协定的人或留待贸易协定的仲裁人去处理。

国内外教育供应商教学质量保障机制的适用,是另一个潜在的、容易发生纠纷的问题。最好的做法是,在一定条件下,在国民待遇义务中做出规定,对所有的教育服务供应商,不论国内或国外的办学机构,一视同仁,都适用同样的程序和标准。这种办法,在有些国家中不成问题,但在另一些国家中,却可能引起剧烈的争论。

某些国家的高等教育教学质量保障问题是由教育部门管理的,而在其他一些国家中,则或多或少地由政府来管理。但关键的问题是,受理跨境交付教育贸易的质量保障、教学管理、及高等教育认证的主管部门,是要接受投资人及教育部门相关实体的审查与指导的,而不是仅仅交给市场之手去调节就可以了。

7、科学研究与知识产权

在强调知识产品与贸易的新经济之中,由于产品与服务所固有的创意与知识含量令其价值不断高升。《关于与贸易有关的知识产权协议》(简称 TRIPS)是在 GATS 之外完全独立的另一个贸易协定,它也同样宣扬贸易自由化。TRIPS 涵盖的内容包括专利、商标与版权等,所有这些都是高等教育的教学功能与科研功能中的突出内容。所以,高等教育部门细心地探究 TRIPS (的内容和规定)也是必要的。

对贸易协定对于科研与学术工作的一些潜在涵义的查看,揭示出了不少有争议的问题。贸易的批评者所说的一种前后一致的话题,则是对不断强调知识产品的商业化和商品化的一种深深的担忧。怀疑论者则认为在传统大学中被高度评价的那种教学、科研和服务的三位一体可能回有风险。一种差异性更大的、以有利可图的市场为导向的高等教育办学途径,可能就是(1)扩大教育服务贸易以取得不可预料的结果,并且(2)让诸如 GATS 和 TRIPS 一类的协议越来越显示出它们的重要性。

8、国际化

必须注意贸易自由化对一些非营利的国际化活动的影响。教育服务贸易到底是削弱和抑制了国家与国家之间、教育机构与机构之间的国际学术关系,还是加强了这种关系?许多国际化的战略有可能遭到纯商业手段的危害。例如,参与国际开发或技术援助计划有可能给所有参与伙伴带来互利,以及在科学研究、课程开发和教学活动(方面的重大副作用)/方面重大的附带效果。当对贸易的压力增大时,这些计划的重要性会是减少还是增加呢?有商业化教育活动所募集来的收入会不会用来补贴国际化活动?对于交换学生、学生实习、以及既不产生收益也无赢利动机的其他学术流动形式而言,情况将会怎么样呢?有限的财政资源会不会只投向那些能产生经济回报的有创意的贸易活动,而不投向那些只强调增加教学价值的国际化活动?国际化与贸易活动如何才能做到互补呢?教育机构之间的双边关系和多边网络,会受到以牺牲科学研究、课程开发以及其他学术上的努力为代价的贸易机

会的左右吗?有必要在以下两方面做努力:(1)勾勒出非赢利性国际化的益处和重要性;(2)把教育资源引向国际范围内的教学、科研和服务工作的落实和持续发展上去。

9、专业人员 / 劳动力的流动

已经为人所注意的是,GATS可能通过促进专业人员的流动来解决广泛出现的、对专业人员需求无法得到满足的问题。这一影响将波及许多服务部门,对高等教育而言尤其适用。高等教育和成人教育不仅提供教育与培训以满足经济需要,就是教育部门本身也受到教师与科研人员流动的影响。在许多国家中,师资的日益短缺使得跨境招聘工作搞得红红火火。由于许多教师和科研人员有意流动到工作条件和薪金都更为优越的国家去工作,所以令人实在担心的是那些最发达的国家将从中得到有失均衡的过高利益。

10、文化及文化适应

最后一个并非无足轻重的问题是有关文化和文化适应问题的争议。教育是一个过程,在这个过程中会发生文化同化现象。实际上,教育是文化适应的一个基本载体。GATS的批评者表达了他们的担心——担心通过跨境交付的高等教育与成人教育会导致文化的均同。而GATS的赞同者则坚持认为:文化的正面混合与融化将会通过信息电脑技术日益提高的流动性和影响力而得以发展。实际上,有些人争辩说这种事情数十年来一直在发生,且有利于新的文化交流并丰富文化的内涵。这里,意见的分歧再一次表明潜在的机遇与威胁并存,值得考虑。

11、机构层面上争议的问题

这一方面的重点一直就是宏观政策问题。但是,对一个个教育机构——尤其是公共高等教育机构所造成的影响是不应被忽视的,其中最重要问题有制度上的自主权、学术自由、以及教学科研人员的聘用条件。这三大问题是与贸易自由化联在一起的,所以,它们与教育总体的商业化和私有化这个更大的问题联系得更为密切,而很多人相信这在境内和境外都得到了推进。

12、处于支配地位的贸易

最后,还必须提到:贸易自由化问题在绝大多数情况下是被作为经济问题来阐述的,它有可能成为议事日程中的一个压倒一切的话题。在教育政策问题日益被困在贸易框架内的地方,存在着一种“贸易缓进”(trade creep)的风险。即使有关教育服务贸易的规定在国内遇到的挑战目前成了大部分国家新发现的突出问题,关于国际教育服务贸易的争议很可能将日显其重要性。自由贸易的支持者们拍手称赞这么一个事实,即GATS首先是被视为一种经济协定,其目的是为了经济原因而促进和扩大自由贸易。既然高等教育贸易的市场潜力已经很可观,并且预计还将扩大,那么,GATS与其他一些贸易协定将有助于促进贸易并进一步提高经济效益,这点就很显然了。而该贸易协定的批评者们则坚持认为,贸易在议事日程中的支配地位有损于诸如下列的高等教育的其他重要目标和基本原则:高等教育对社会、文化及科学发展的价值,以及教育在促进民主与维护公民的权利与义务方面的作用。

(五) 向前发展的教育服务贸易

1、利益相关者的行为与反应

本报告的首要目标之一,就是弄明白大学的管理者和高等教育的决策者们议事日程中

的高等教育服务贸易自由化问题。但是，总的说来，对这一问题的反应似乎微乎其微。然而，这并不抹杀一些非政府组织所做的工作。其中更有意义的创举之一就是由四个组织共同构想和签署的《关于高等教育和服务贸易总协定的联合声明》，这四个组织是：加拿大大专院校联合会（AUCC）、美国教育理事会（ACE）、欧洲大学联合会（EUA）和高等教育认证委员会（CHEA）。

该声明鼓励各国不要对 GATS 的“高等教育服务”或与此相关的“成人教育”及“其他教育服务”等几个类别的服务贸易做出承诺，却赞成通过贸易政策体系之外的条约和协定来减少高等教育国际贸易壁垒的观念。显然，该联合声明的原则是有人喝彩、也有人批评，批评者觉得：贸易保护主义者的立场是相当（损人）利己的，尤其是当已经存在的出口业务达到既定程度的情况下更是如此。值得注意的是，签署该联合声明的四个当事方中有三个是来自欧美的组织，他们都对 GATS 的教育服务做出过承诺这是激烈辩论的又一个迹象，其复杂性和不确定性与 GATS 有关。这份联合声明最重要的作用在于吸引着更多的注意力来关注这个问题。

该声明是仅有的一次国际上的协调努力。但是，有许多国家级别的学生、教师以及教育组织大声疾呼，质疑和批评该协议的动机和影响。有一些类似的团体——如“国际教育贸易国家委员会”（NCITE）和其他一些商务组织——也在表达他们对教育服务贸易自由化的支持。在政府间的层面上，出现了一些对此问题有某种水平的兴趣——主要是来自诸如 APEC 和 OECD 一类的经济组织的兴趣。同时，一些国际上的非政府组织——如“英联邦大学联合会”——也正试图在贸易自由化以及 GATS 的细节等广泛问题上提高认识。不过，这还只是一个开端，还有更多的工作需要去做，去与教育的利益相关者们商量，以便在正在进行中分析与谈判中听到他们的呼声。

2、世界贸易组织（WTO）谈判的重要日程安排

人们应当知道的 GATS 下一阶段谈判的几个关键的日期是：

- 2002 年 6 月 30 日：成员国将发出首次要求，要求贸易伙伴开放其服务领域的市场。
- 2003 年 3 月 31 日：接受要求的国家将表示愿意开放服务领域市场；贸易伙伴国将开会讨论。总的来说，如果就高等教育服务贸易问题未能达成充分一致的意见，那么，该部门的服务贸易问题就可能成为 2005 年 1 月份的谈判结束之后开始的新一轮全球谈判的一个部分。
- 2005 年 1 月：GATS 的谈判即将结束。

这是一份相当紧迫的时间表，接下来的 12 个月是关键。在 2002 年 6 月之前，一切关于教育服务的要求的细节就该知晓。在这些要求被形成文件的过程中听取教育部门的呼声固然重要，而可能更为重要的是去影响对这些要求所作的反应。这涉及到与指定的（appropriate）政府官员联手工作以及监控本国政府在回应另一国的要求时而做出的提议。第二部分是监控本国政府正在接收的、其他国家在回应原本由该国向他们提出的要求时所做出的提议。这是一项既重要而又令人难有作为的任务，这是由于现实中教育服务贸易的利益相关者们对于限制国民待遇与市场准入的范围与性质问题所持的观点不同，他们有可能会、也有可能不会向政府的贸易官员发出一致的呼声。

结 束 语

“错综复杂、争论不休”，这一对词语总结了当前关于 GATS 对高等教育的影响的分析与辩论。关于风险与利益的观点，即使还谈不上是两极分化，也还是有分歧的，这种分歧既存在于国家内部，也存在与国家之间。每个国家都必须应对非常严峻的挑战，努力在为高等教育服务出口贸易自由化所做出的承诺和其间所面临的机会之间做出平衡。因为，与上述承诺相关的是，教育服务的进口也可能对一国的教育带来影响。这是一项不易完成的任务。人们往往在考虑出口机会时赞成贸易自由化，而在分析进口的影响时则更赞成贸易保护主义了。

至此，给人留下的印象是：存在的问题多、明晰的答案少。在处理以下这些事项时，问题就变得复杂了：

- 该协定本身的技术与法律问题[参见“三一（一）—5、”]；
- 诸如资金提供、（教育贸易的）市场准入、高等教育认证、教育质量以及知识产权一类的教育政策问题[参见“三一（五）”]；以及
- 诸如高等教育的作用与目的、“公益”法还是“市场商品”法一类对社会来说更大、更多的政治/道德问题。

在这场论述中有一点是确定的，即高等教育部门必须研究这些问题、并就这些问题与教育的利益相关者磋商。同时，必须主动积极地、策略地地去监控并影响政府在 GATS 谈判中“需求/供给”阶段的谈判立场。这当然就涉及到与本国的教育当局和机构的密切沟通。同样重要的是，不要忘了在监管服务贸易供应商、质量保证和资质认证等方面运用国际手段和国际框架的需要。最后，不要夸大 GATS 的影响，这点很重要。教育领域的贸易活动在贸易协定出台之前早就出现了，并且不受贸易协定的管辖。不过，也不要贬低 GATS 在风险与机会并存的潜在涵义，这点也很重要。

本论文的第一个宗旨是重点论述高等教育贸易自由化的潜在影响；第二个宗旨是提出问题，并找出有待进一步注意和分析的政策问题。如果读者诸君学识丰富、且有意在机构、区域、国家和国际等层面上采取行动的话，那么，这些宗旨将来是会得以实现的。

作者按：作者已经努力把关于通过 GATS 去扩大教育服务贸易自由化的正、反两方面的观点都呈现来了。在此过程中，她有意不采用她在扩大高等教育服务贸易自由化的风险及利益这个问题上的个人看法。把这点说明了，那么，本论文阐述的只是作者认同的想法和观点，而不是《无边界教育观察》的观点。

译者单位：厦门大学图书馆

邮政编码：361005